N° 155

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE OUVERTE LE 28 AVRIL 1959

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juillet 1959.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) *sur le projet de loi,* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relatif à la révision des* **loyers commerciaux.**

Par M. Jacques DELALANDE

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Raymond Bonnefous, *président ;* Fernand Verdeille, Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, *vice-présidents ;* Max Monichon, Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, *secrétaires ;* Achour Youssef, Paul Baratgin, Georges Boulanger, Raymond Brun, Marcel Champeix, Adolphe Chauvin, André Chazalon, Jacques Delalande, Emile Dubois, René Enjalbert, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Sadi Abdelkrim, René Schwartz, Edgar Tailhades, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **196, 215 et in-8° 30.**

Sénat : 150 (1958-1959).

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale un projet de loi tendant à donner un caractère rétroactif aux dispositions réglementaires qu'il avait cru devoir prendre par le décret du 3 juillet 1959 — lui-même interprétatif d'un précédent décret du 16 février 1959 — relatif à la fixation et au paiement des loyers commerciaux révisés en vertu de l'article 27 du décret-loi du 30 septembre 1953.

D'après ce projet, les dispositions du décret n° 59-790 du 3 juillet 1959 seraient déclarées applicables aux demandes de révision des loyers formées depuis le 1er janvier 1957 et n'ayant pas fait l'objet d'une décision passée en force de chose jugée.

L'Assemblée Nationale vient d'adopter ce texte après l'avoir amendé, en l'étendant aux demandes formées depuis le 1er janvier 1957 et n'ayant pas fait l'objet, avant le 16 février 1959, d'une décision passée en force de chose jugée ou d'un accord amiable.

Votre Commission n'a pas adopté le principe même du texte. Elle vous présente, en conséquence, un amendement tendant au rejet pur et simple du projet de loi.

*
* *

En fait, la situation se présente ainsi : l'article 27 du décret-loi du 30 septembre 1953 dispose que les demandes en révision de loyer peuvent être formées trois ans après la date d'entrée en jouissance ou celle du point de départ du bail, et renouvelées tous les trois ans à compter de l'application du nouveau prix.

Mais la loi du 12 mars 1956 a déclaré les demandes irrecevables lorsque l'indice des 213 articles n'avait pas varié de plus de 15 %, ce qui a eu pour effet de bloquer, à compter de cette date, les loyers commerciaux et d'en interdire la révision.

Ce n'est qu'après la variation sensible de cet indice et de celui des 250 articles qui l'a remplacé que les demandes de révision triennales des loyers commerciaux ont pu, ces derniers temps, redevenir pratiquement possibles.

C'est pour éviter l'application immédiate de l'augmentation du loyer, dans le cadre de la procédure de révision, que le Gouvernement a pris le décret n° 59-297 du 16 février 1959, instituant un étalement de l'augmentation du loyer, à raison d'une majoration maxima de 20 % par semestre par rapport au loyer du semestre précédent.

Toutefois, ce décret ne précisait pas suffisamment s'il s'agissait d'un simple moratoire accordé au locataire pour le paiement de son loyer révisé jusqu'à l'acquit total de sa dette, ou s'il s'agissait d'une véritable amputation du loyer jusqu'à ce qu'il ait atteint son plafond.

C'est pourquoi le Gouvernement a pris un nouveau décret en date du 3 juillet 1959, abrogeant celui du 16 février précédent, et précisant que le loyer révisé ne serait dû qu'à partir de la date à laquelle les majorations successives auraient permis d'en atteindre le montant. Il s'agit donc bien d'une véritable amputation du loyer.

C'est pour appliquer ces dispositions ainsi précisées aux demandes en cours, formées depuis le 1er janvier 1957, que le Gouvernement a déposé le projet de loi dont le Sénat est actuellement saisi.

*
* *

Votre Commission a, tout d'abord, fait les plus sérieuses réserves sur la procédure instituée par le Gouvernement et tendant à faire du Parlement l'organe d'application de textes réglementaires, ce qui consiste à renverser les rôles.

Si le Gouvernement a estimé, après consultation du Conseil d'Etat, que la fixation des loyers était du domaine réglementaire, il apparaît paradoxal que les modalités d'application soient de la compétence du Parlement et qu'une loi soit nécessaire pour préciser les limites et la portée d'une réforme décidée par voie de décret.

Mais votre Commission a émis également des réserves, ainsi que le rapporteur du texte l'avait fait à la séance de l'Assemblée Nationale, sur le droit du Gouvernement de légiférer en matière de loyers par voie réglementaire. Cette question apparaît trop liée aux principes fondamentaux du régime de la propriété pour n'être pas du domaine de la loi, en vertu même de l'article 34 de la Consti-

tution. Et si un doute pouvait exister à ce sujet, il mériterait d'être levé par une loi organique, ainsi que le précise le dernier alinéa de cet article constitutionnel.

*
* *

Votre Commission a, d'autre part, contesté l'opportunité des dispositions de fond du décret du 3 juillet 1959 à une époque où, certes, la politique des prix doit tendre à ne pas aggraver les charges des industriels, commerçants et artisans, mais où les charges de la propriété foncière ne sauraient non plus se trouver continuellement accrues.

Enfin — et c'était l'objet précis dont elle était saisie — votre Commission a estimé inadmissible la rétroactivité instituée par le projet de loi gouvernemental. Il s'agirait, en effet, d'appliquer les dispositions nouvelles du décret du 3 juillet 1959 à des loyers commerciaux dont la révision aurait été demandée depuis le 1er janvier 1957, soit il y a plus de deux ans et demi. En admettant même, par hypothèse, que ces dispositions soient motivées par la politique actuelle des prix, on comprend mal que les propriétaires d'immeubles à usage commercial soient mis dans l'obligation de supporter les restrictions de loyer, rétroactivement, pendant une longue période de deux ans et demi où cette politique des prix n'était pas instituée. La rétroactivité s'appliquant également au loyer provisionnel, tel qu'il a été fixé par le juge pour la durée de l'instance en révision, on arriverait même, dans beaucoup de cas, à faire reverser par le propriétaire un trop-perçu, puisqu'il aurait reçu pendant cette période le loyer provisionnel fixé par le juge, alors qu'il faudrait amputer ce loyer de tout ce qui dépasse la majoration de 20 % par semestre.

De plus, on pénaliserait les preneurs qui ont préféré à une instance judiciaire un arrangement amiable.

La seule rétroactivité admissible eût consisté à faire remonter au 16 février 1959 les effets du décret du 3 juillet 1959. Mais le caractère interprétatif de ce dernier décret permet d'estimer qu'il doit en être ainsi, sans qu'il soit besoin de l'indiquer dans le texte.

Nous pensons, d'ailleurs, que ce n'est pas par le moyen de retouches isolées et fragmentaires qu'on arrivera à concilier les intérêts mis en cause par la législation des baux commerciaux, mais bien par une révision de cette législation dans son ensemble.

En conclusion, votre Commission quasi unanime vous propose un amendement tendant au rejet du texte adopté par l'Assemblée Nationale, qui figure ci-après :

PROJET DE LOI

Article unique.

Les dispositions du décret n° 59-790 du 3 juillet 1959 relatif à la révision des loyers commerciaux sont applicables aux demandes en révision formées depuis le 1er janvier 1957 et n'ayant pas fait l'objet, avant le 16 février 1959, d'une décision passée en force de chose jugée ou d'un accord amiable.

Elles s'appliquent à ces demandes à compter de la date à laquelle celles-ci ont été formées.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.